



TITLE:

<論文2> 地域の課題をめぐる行政 -  
市民関係とその変容 - 尼崎西宮芦  
屋港の整備事業と西宮甲子園浜埋  
立公害反対運動の分析 -

AUTHOR(S):

林, 昌宏

---

CITATION:

林, 昌宏. <論文2> 地域の課題をめぐる行政 - 市民関係とその変容 - 尼崎  
西宮芦屋港の整備事業と西宮甲子園浜埋立公害反対運動の分析 -. 資本  
と地域 2010, 6-7: 22-34

ISSUE DATE:

2010-10

URL:

<http://hdl.handle.net/2433/139229>

RIGHT:

## &lt; 論文 II &gt;

## 地域の課題をめぐる行政－市民関係とその変容

## －尼崎西宮芦屋港の整備事業と西宮甲子園浜埋立公害反対運動の分析－

林 昌 宏

## はじめに

近年、行政と市民が対等・平等の立場で地域の課題（たとえば、まちづくり、景観保全、自然保護など）に取り組む市民参加のスタイルである「協働」が学界やマスメディアにおいて盛んに取り上げられている。しかしながら、それらで紹介されている「協働」の実態は、必ずしも行政と市民の関係が対等・平等であるとは限らない。さらに、表向きは行政と市民の「協働」や「対等・平等」の関係が標榜されてはいるものの、実際に課題に取り組むにあたっては市民が行政に取り込まれ、その補助機能としての役割を果たす、いわゆる行政による市民包摂のケースも見受けられる。つまり、市民「参加」の促進が謳われ、地域社会を担う協力関係として「協働」がたたえられ、そして行政の「パートナー」として市民活動主体が位置づけられるものの、これらの理念と実態とは乖離していることが多いと言える<sup>1</sup>。換言すると、市民については、権限、情報、財源などの多くの点で行政に及ばない存在として捉えられる。それでは、そのようなアクターが行政に包摂されず、それに対して指導力を発揮するためには、いかに行動する必要があるのだろうか。

また「協働」がクローズアップされがちではあるが、行政と市民は地域開発や環境保全をはじめとする地域の課題をめぐって対立することも多い。両者の対立関係は、課題の解決に必ずしも望ましい影響を及ぼすとは言えず、そうした状態が長期化すれば必然的に課題の解決も遠ざかることになるのである。そのようなことから今日でも、対立状態に陥った行政と市民が、それを克服して新たな関係、たとえば連帯や協働の関係を、どのように構築し、それを維持していくかについて検討する必要があると言える。

このような問題関心をもとに、本研究は、地域

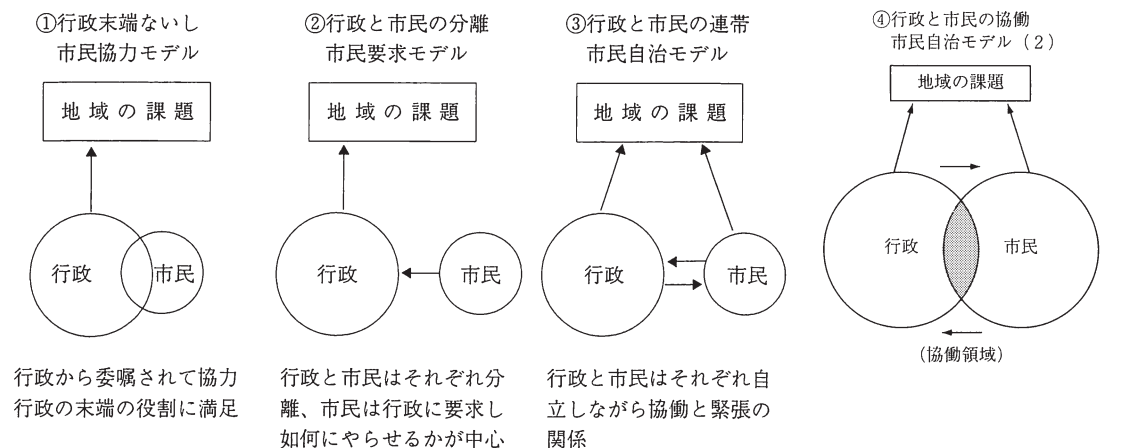
の課題をめぐって対立状態に陥った行政と市民が、いかにしてその関係を変容させていくのか、そしてそのプロセスにおいて両者がどのような特徴を備え、それぞれいかなる行動を取るのかについて明らかにする。そのための事例として本研究は、1960年代から1980年代にかけての兵庫県による尼崎西宮芦屋港の整備事業と、それに対して同県西宮市で展開された西宮甲子園浜埋立公害反対運動を取り上げる<sup>2</sup>。

尼崎西宮芦屋港は、兵庫県が管理・整備する重要港湾<sup>3</sup>であり、神戸市が管理・整備する神戸港（特定重要港湾）ならびに大阪市が管理・整備する大阪港（特定重要港湾）の中間に位置している<sup>4</sup>。西宮甲子園浜埋立公害反対運動については、1971年から1983年にかけて展開され、兵庫県が実施していた尼崎西宮芦屋港西宮港区の整備事業を一時中断、事業計画の大幅な変更へと至らしめることになった住民運動<sup>5</sup>である。そして、この住民運動が展開される過程において、尼崎西宮芦屋港の整備事業をめぐる行政と市民の関係は、様々な要因が影響したことによって、対立から協働と緊張のそれへと変容していくことになったのである。このようなことから、本研究で尼崎西宮芦屋港の整備事業と西宮甲子園浜埋立公害反対運動を事例として扱うことは、上述の研究目的を検討するために適当であると考えられる。

## 第1章 分析視角とその方法 ー行政－市民関係モデルの検討を中心にー

地域社会には、本研究で取り上げる港湾整備事業のような地域開発をはじめとして、環境保全、まちづくりなど様々な「地域の課題」が存在しており、それらは多様な解決方法が求められている。そして、それらをめぐる行政と市民の関係については、大別すると「包摂」「対立」「協働」の3パ

図 1 行政－市民関係の 4 モデル



①②③の出所：鳴海正泰『地方分権の思想』学陽書房、1994 年、105 ページ。

④の出所：松野弘『地域社会形成の思想と論理－参加・協働・自治－』ミネルヴァ書房、2004 年、26 ページ。

ターンをあげることができる。これらについては、都市問題研究の第一人者である鳴海正泰と社会学者の松野弘が時代別に見られる諸特徴を考察し、図 1 の 4 つのモデルを提示している。

鳴海正泰が提示したモデルは、図 1 の①から③までである<sup>6</sup>。まず、①のモデルは、行政が市民の意見をききながら、あるいは町内会や青少年指導委員会のように市民を行政補助機能化しながら、行政が地域の課題に取り組むもので、住民包摂型と位置づけられる。これについては、1960 年代までの行政と市民の関係の主たるタイプであるが、今日でも根強く残されている。また、市民参加が次第にこうした住民包摂型に取り込まれることによって、一部有力者による伝統的地域支配を復活させているといった批判を生む原因にもなっている。

つづいて②のモデルであるが、これは行政と市民が対立関係にあり、そこで市民が行政に要求や批判を行うことで、行政がそれらの突き上げを受けながら地域の課題に取り組むことになるというタイプのものである。このモデルは、1970 年代の急激な都市問題の激化のなかで生まれた反対型市民運動の高揚期の行政と市民の関係を示している。もちろん、今日でも、このような行政と市民の関係は、多く見られる。

最後に③のモデルは、行政と市民が批判と参加という緊張関係にあり、市民自らが地域の課題の解決のために行動するほか、場合によっては行政

と協<sup>(ママ)</sup>同の関係にたつタイプのものである。このような市民自らが主体的にかつ独自の視点から行政にかかわり合うケースとしてあげられるのが資源のリサイクル運動や地域福祉運動などであり、これらが台頭してきたのは 1980 年代のことである。

これら鳴海が提示した 3 つのモデルを検討し、新たなモデルを加えたのが松野弘である。松野は、1990 年代を市民が主体的に行政活動に参画し、協力していく「市民と行政の協働」の段階と位置づけ、この時期に行政活動における市民自治を基盤とした、地域社会運営上の行政活動に対する機能分担による協力方式が生み出されたと指摘する<sup>7</sup>。この指摘を踏まえて松野が提示したのが、図 1 の④のモデルである。

以上が、鳴海と松野が示した各時代の行政－市民関係モデルならびにその特徴についての説明である。ただし、これらが各時代の行政と市民の関係ならびに市民活動の全てを表しているということは、あり得ない。これらについては、その時代に顕著な市民活動の強弱を示すものに過ぎず、実際にはいずれの活動も併存しているという指摘があることに留意するべきである<sup>8</sup>。また行政は、それが必ずしも一枚岩的な存在であるとは限らず、多元化していることを考慮する必要がある。「行政」については、中央政府と地方政府に大別することができ、前者は各省庁や政権党、後者は都道府県、市町村などに細分化できるのである。「行政」

が市民と親和的であるかどうかによっても、それらの関係や「地域の課題」の解決に向けた取り組みは大きく異なるものとなるであろう。これについては「市民」も同様である。「市民」には、市民運動や住民運動、地域自治会などが含まれるほか、それらが「行政」に対して敵対的であるか協力的であるかによって「地域の課題」の解決に向けた行政と市民の関係、ならびにそれらの動向は顕著な違いを見せることになるであろう。さらには、外在的要因、たとえば経済環境の変化、地域固有の社会構造、裁判所の判断(審理方針・判決)などが行政と市民の关系到、どのような影響を及ぼしているかについて留意する必要がある。付言すると「地域の課題」についても単一的な表記にとどまるようなものではなく、それに関与している「行政」「市民」のアクターによって解決すべき方向性がそれぞれ異なっており、それゆえにそれは重層化・複雑化した性格を有したものとなっていると考えられる。したがって「行政」「市民」そして「地域の課題」の構造的特徴を踏まえながら、これらの関係を総体的に検討していくことが必要となってくるのである。

これらの点を鑑みると、鳴海や松野が提示した行政－市民関係モデルの発展・充実を図るためには、まず一枚岩的な存在として捉えられがちな「行政」そして「市民」の構造的特徴や、それらを外在的要因がどのように取り囲んでいるかを具体的に把握することが求められる。そのうえで、これらが行政と市民の关系到「地域の課題」の解決に向けた取り組みに、いかなる影響を及ぼしているかについて明らかにしていく必要があると考えられる。そのために本研究は、1960年代から1980年代にかけての尼崎西宮芦屋港の整備事業と西宮甲子園浜埋立公害反対運動を事例として取り上げ、これをもとに「行政」と「市民」の关系到について、それらの構造的特徴や外在的要因の影響も考慮しながら総体的に分析することにした。

これに関連して、本研究が取り上げるケースでは、行政と市民の关系到は、図1にある②ならびに③のモデルを含んだものとなっている。さらに、それは1970年代後半から1980年代初頭にかけて②から③へと変容することになり、そのことが尼崎西宮芦屋港の整備事業の見直しをもたらしなど政策的帰結にも影響を及ぼすことになったのである。そこで本研究は、事例分析にあたって「行政」と「市民」が、それぞれどのような構造的特徴を備えており、それらの関係が、いつの時点で、いかなる理由で、対立から協働と緊張を伴うそれへ

と変化することになったのか、また両者の対立関係が緩和したのは、どのような理由からなのかについて明らかにすることを目指す。それは、これによって行政と市民の关系到の実態や望ましいそれについての知見を提供することができると考えられるからである。

なお本研究では、議論の混乱を避けるために「行政」と「市民」について次のとおり規定することにした。本研究で分析対象とする「行政」は、中央政府と地方自治体のことであり、事例分析では中央省庁は運輸省、建設省、地方自治体は兵庫県、西宮市を指すものとする。おなじく「市民」については、本研究では地域住民や住民運動のことであり、事例分析では、西宮甲子園地区の地域住民ならびに西宮甲子園浜埋立公害反対運動(西宮甲子園浜埋立公害訴訟原告団)を指すものとする。

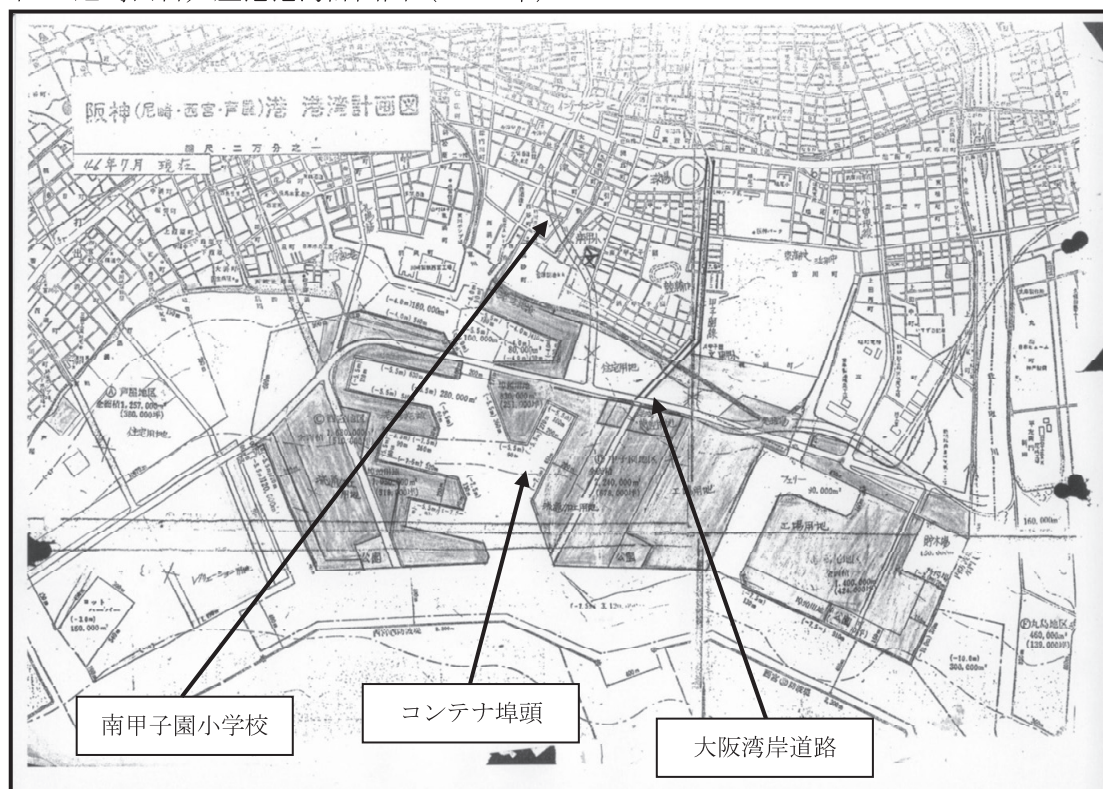
## 第2章 港湾整備をめぐる行政－市民の分離・対立関係－西宮甲子園浜埋立公害反対運動の展開－

本章ではまず、尼崎西宮芦屋港の整備事業が実施されることになった経緯について簡単に紹介する。神戸港や大阪港をはじめとする全国各地の主要港湾は、戦後復興にあわせて大規模化が進められた。しかしながら、それらは船舶の急速な大型化ならびに取扱貨物量の急増などに対応することができず、1960年代初頭には滞船などの「船混み」問題が引き起こされるに至った<sup>9</sup>。神戸港や大阪港の過密化を受けて、兵庫県は当時、開発の遅れていた西宮市の臨海部を中心に大規模な港湾施設を整備し、取扱貨物量を拡大させ、阪神工業地帯をはじめとする地域経済の活性化を図ろうとしたのである<sup>10</sup>。

1963年に兵庫県は、芦屋市、西宮市、尼崎市の臨海部の開発を目的とする大阪湾西部開発の推進を表明した。1966年には、兵庫県が尼崎西宮芦屋港港湾計画(以下「港湾計画」と略す)の試案を策定している。兵庫県は、西宮市臨海部(尼崎西宮芦屋港西宮港区)を中心に大規模な埋立地を造成して港湾施設を整備するとともに、埋立地間を大阪湾岸道路で結ぶことを計画したのである<sup>11</sup>。港湾計画は、1967年8月に運輸省港湾審議会で審議決定され<sup>12</sup>、同計画に基づき1971年7月1日に兵庫県が尼崎西宮芦屋港西宮港区(西宮地区・甲子園地区)の埋立工事に着手している<sup>13</sup>。



図2 尼崎西宮芦屋港港湾計画図（1971年）



（出所）西宮市立甲子園浜自然環境センター所蔵資料。

兵庫県は、尼崎西宮芦屋港西宮港区の埋立工事を開始した直後の1971年7月30日に埋立地の利用計画として『阪神間湾岸地域開発構想報告書』を公表している。同報告書は、西宮市臨海部の開発について「阪神間湾岸地域の中核をなすものであり、（中略）情報化社会における新しい近代的なターミナル機能の形成をはかる」<sup>14</sup>ことが相応であると位置づけたものであった。この報告書によって港湾計画の一部改訂がなされ、西宮市臨海部の埋立地には、コンテナ埠頭<sup>15</sup>などが整備される予定になった（図2を参照）。

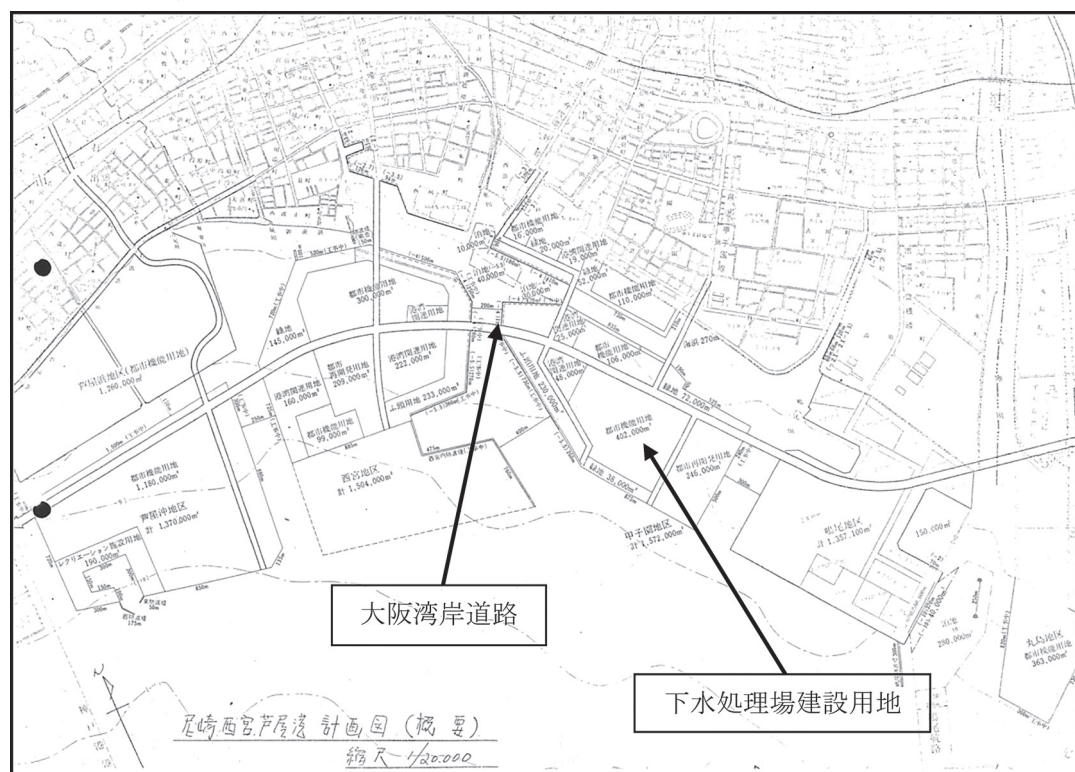
以上のような兵庫県による西宮市臨海部の大規模開発プランに対して、西宮市甲子園地区の地域住民は、危機感を募らせていった<sup>16</sup>。そして、1971年9月に西宮市立南甲子園小学校PTAが、PTA活動の一環として埋立公害反対運動<sup>17</sup>を開始することになったのである。同校PTAが埋立公害反対運動活動を開始した背景として、港湾計画では南甲子園小学校の敷地を埋立地と市街地を結ぶ高速道路のバイパスが通過し、小学校付近の道路が拡幅され、埋立地と市街地を結ぶことも予定されており、通過交通量の増大に伴う自動車公害の発生が危惧されたためである（図2を参照）。また、埋立

地には工業用地を確保する構想もあったが、これはPTA関係者に四日市大気汚染公害と、当時係争中であった同訴訟を連想させることになった。

南甲子園小学校PTAは、活動を進めるにあたり埋立工事そのものについて、海が公害を防止する存在であると主張しつつも、それに「絶対反対」とするといった強硬な姿勢を示してはいない。PTAは、埋立が「種々の事情から止むを得ないものとしても、その利用方法についてみんなで関心を持って意志表示してい」<sup>18</sup>くことを示すなど、フレキシブルな姿勢で活動を展開することを確認している。また、行政への要求についてPTAは、埋立工事が既に着工されている当時の情勢、港湾計画の問題点を踏まえ「埋立工事の一時中止、科学的調査の実施、計画の根本的再検討」という主張の三原則を構成し、これに基づき行政に対して環境アセスメントの実施<sup>19</sup>を含めた公害の事前防止、港湾計画の再検討などを要求していくことになったのである<sup>20</sup>。

埋立公害に対する関心は、西宮市甲子園地区の地域住民の間で急速に広がることになり1972年からは小学校PTAや自治会などによって埋立工事の一時中止などを求める請願書や陳情書が西宮市

図3 尼崎西宮芦屋港計画図(1976年)



(出所) 西宮市「昭和46年度 公有水面埋立調査特別委員会会議録」1971年。

議会に相次いで提出されることになった<sup>21</sup>。西宮市は、地域住民から請願や陳情などの要求を受けることによって、次第に市議会や市役所内部で事業内容をめぐって意見が分かれていくことになったのである。このため西宮市は、住民運動の沈静化と事業をめぐる行政内部の意見調整を図るために、1973年4月から港湾計画の対案作り（西宮市の臨海部に限定）を開始することになった。西宮市の動きに対応して兵庫県も同年6月に尼崎西宮芦屋港の埋立工事を中断している（西宮地区と甲子園地区が中心）。埋立工事を中止した時点で西宮地区は、岸壁・護岸・仮締切工事がほぼ終了しており、甲子園地区については、工程の7.5%が終了していた<sup>22</sup>。ただし、微細な修正にとどめ、1973年度内で完了する予定であった西宮市による港湾計画の対案作りは、1973年10月に第1次オイルショックが発生し、深刻な不況が到来した影響から先延ばしされ、事業内容も抜本的な見直しが図られることになったのである<sup>23</sup>。

兵庫県が埋立地の造成を中止し、西宮市が港湾計画の対案作りを進める一方で、西宮市甲子園地区の地域住民は、埋立公害反対運動を積極的に展開していくことを目的として、住民運動団体を結成することになった。それが1975年10月に結成された甲子園浜の埋立を考える会（以下「埋立を

考える会」と略す）である。埋立を考える会は、南甲子園小学校PTAの活動を担った人々を中心とし、その後の甲子園浜をめぐる住民運動を牽引する役割を果たした住民運動団体である。埋立を考える会の会員は、800世帯1300名を数え、活動についても超党派の標榜や埋立推進の意見を受容する可能性を示すなど「意見を出し合い、一致点をさぐ」<sup>24</sup>という姿勢が貫かれた。

埋立を考える会が結成された直後の1975年12月に、西宮市は甲子園地区の埋立と土地利用に関する港湾計画の対案を公表した<sup>25</sup>。対案は、埋立地にコンテナ埠頭などの港湾施設を整備するというそれまでのプランを撤回した内容であったほか、甲子園浜に砂浜と野鳥の生息地が存在することから、それを一部保全することを理由として埋立法を島状に変更したものであった<sup>26</sup>。これによって埋立面積は、当初計画の200haから157haに縮小されることになったのである（図3を参照）。

このように埋立面積の縮小や埋立法の変更を含めて、港湾計画の抜本的な見直しが図られた一方で、西宮市は計画に当初から盛り込まれており、住民運動発生のかっかけのひとつにもなった大阪湾岸道路の設置について見直しを行なわなかったほか、市内の下水道整備の促進を図るために甲子園地区の埋立地内に下水処理場を新設する案を盛



り込んでいる<sup>27</sup>。そのため、これ以後は、この対案を策定するにあたって行政側が環境アセスメントを実施したかどうか、そして事前に説明なく埋立地に下水処理場を新設することが妥当かどうかをめぐって、行政と西宮甲子園地区の地域住民の対立が急速に深刻の度を増していくことになったのである。

埋立を考える会などは、西宮市に対して港湾計画の対案について環境アセスメントを実施するよう要求し続けた。これに対して西宮市は、対案の公表から3ヶ月でそれに関する審議を打ち切り、一部修正を加えたそれを1976年4月に兵庫県に送付している<sup>28</sup>。つづいて1977年2月に兵庫県尼崎西宮芦屋港港湾審議会が開催された。この審議会では、住民代表による意見陳述が特別に許可されることになり、埋立を考える会代表で弁護士（大阪弁護士会）の尾埜善司は、港湾計画が環境アセスメントの実施を定めている港湾法・運輸省令に違反することを指摘している<sup>29</sup>。この指摘に対して兵庫県土木部港湾課副課長の藤和重喜は「われわれとしましては、一応まだアセスメント法というものはできてない状態でございます。十分に、この土地利用については、（中略）水路を入れ、砂浜を残し、あるいは交通量を抑えるとか、そういう配慮をしてやっておりますので、これらについてはこの省令には違反してないと、かように考えておる」<sup>30</sup>と反論し、同審議会も西宮市の対案に基づく港湾計画を承認したのである。港湾計画は、兵庫県から運輸省港湾審議会に送られ、1977年6月に承認されることになった。

ここまですを小括すると、埋立公害反対運動の活動開始から6年間にわたる行政と市民の関係は、後者が前者に一方的に要求するという状態であった。これは、図1でいえば②の関係である。しかも、地域住民らの要求や指摘が港湾計画に反映されるまでに、至っていなかった。

次章では、このような関係がどのように変化していくことになるのか、その要因について、主に市民の行動（西宮甲子園浜埋立公害訴訟の提訴）、「行政」の構造的特徴、そして外在的要因（訴訟における審理の本格化、大阪湾岸道路の建設など開発プロジェクトの進展）に着目しつつ探っていくことにする。

### 第3章 西宮甲子園浜埋立公害訴訟の提訴による影響－行政－市民関係の変容－

港湾計画の確定と埋立工事の再開を阻止するため、1977年10月に埋立を考える会会員をはじめとする地域住民2004名が、尼崎西宮芦屋港を整備・管理する兵庫県を被告とし、港湾計画の取消を求める訴えを神戸地方裁判所（以下「裁判所」と略す）に起こしている。これは、5年以上にわたる西宮甲子園浜埋立公害訴訟<sup>31</sup>の始まりであった。原告団長を南甲子園小学校校区青少年愛護協議会会長（当時）の津田泰男が担当し、原告側弁護士団長を尾埜善司が務めることになった。原告側弁護士団は、兵庫県のほか大阪府や京都府の弁護士計16名で構成されている。

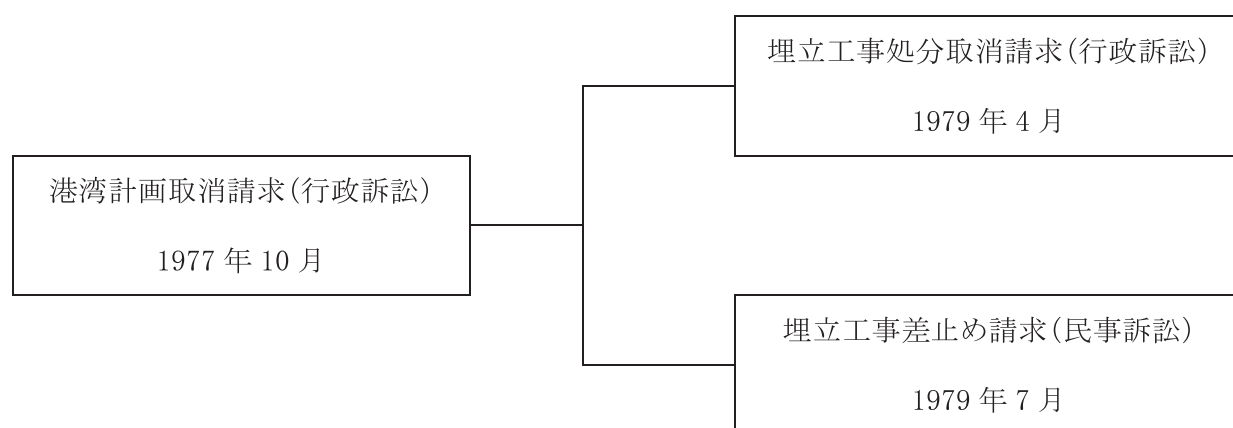
この訴訟は、港湾計画の取消を求めた行政訴訟で、とりわけ港湾法と運輸省令の環境配慮条項<sup>32</sup>をその法的根拠としたことについては、全国でも前例のないものとなった。原告らは、港湾計画が「原告らの良好な自然環境・生活環境を享受する権利を侵害し、かつ原告らの健康に生活する権利を侵害する」<sup>33</sup>ことは明らかで計画内容は違法であることや、港湾計画の策定にあたって兵庫県が環境アセスメントを十分に実施しなかったことは違法であることを理由に、その取消を求めたのである<sup>34</sup>。

原告らの提訴に対して被告の兵庫県は、港湾計画が青写真、つまり「当該港湾の開発、利用及び保全並びに港湾に隣接する地域の保全に関する事項を長期的な観点にたつて、高度の行政的・技術的裁量によつて一般的・抽象的に定めるもの」<sup>35</sup>であるから、行政処分にはあたらず抗告訴訟の対象とはならないことや、港湾計画が「特定個人に向けられた具体的な処分ではなく、また特定個人の権利義務に具体的な変動を与えるものでもない」ことなどから行政訴訟の訴訟要件である処分性は認められないとした。兵庫県は、これらを理由に原告らの訴えが不適法であり、その却下を主張したのである。

このような港湾計画の処分性をめぐる論争が1977年12月から1979年4月の口頭弁論まで1年以上にわたって続くことになり、裁判所は、結審、訴え却下の方針を固めることになった<sup>36</sup>。原告側弁護士団は、裁判所の結審の方針に対し、それを回避するため、請求を追加的に併合する<sup>37</sup>ことにしたのである。

1979年4月の口頭弁論では、原告らが結審の直前に「訴えの追加申立書」を裁判所に提出している。この申立書は、港湾計画に基づいた埋立工事の施工を「処分」とみなし、その取消を求めることを予備的に請求したものであった。つまり、港

図4 西宮甲子園浜埋立公害訴訟における請求の併合構造



(出所) 筆者作成。

湾計画は違法であるから、その計画に基づいた「埋立工事」という行政行為も違法であって、その取消を求めるという内容である。口頭弁論では、この申立書をめぐって原告側弁護団と被告側弁護団による激しい論戦が繰り広げられたものの結論が出るには至らず、裁判所も審理を続行せざるを得なかった。これによって訴訟は、ひとまず結審を免れることになった。

つづいて原告らは、1979年7月の口頭弁論にあたり、埋立工事の「処分」取消に加え、新たに港湾計画に基づく埋立工事施工の差止めを求める「訴えの追加申立書(二)」を裁判所に提出している。これは、前述の「訴えの追加申立書」にある港湾計画に基づいた埋立工事の施工という「処分」取消請求と並列的ないし選択的に、人格権、環境権に基づく民事訴訟としての埋立工事施工の差止め請求を追加したものである(図4を参照)。

裁判所は、原告側が請求を併合してきたことによって、結審の方針を覆さざるをえず<sup>38</sup>港湾計画に基づいて実施されている埋立工事の差止めについての審理を先に進める判断を示した<sup>39</sup>。1979年12月の口頭弁論では、原告側が埋立工事の差止め請求に関する法的根拠の説明を行っている。訴訟は、提訴から2年以上を経て「入り口論争」を乗り越えることになり、実質審理がスタートすることになったのである。

さて、1980年11月に裁判所の組織改変に伴い、<sup>とおる</sup>富澤達裁判官がこの訴訟の裁判長を務めることになった。富澤は「海浜の現場検証を行うか、証人として申請をしていた兵庫県土木部長(中略)を調べるかを考えている」<sup>40</sup>と積極的に審理を進めていく姿勢を示した<sup>41</sup>。これによって1981年には、被告側選出の証人調べが行なわれることになった

のである。

1981年6月の口頭弁論では、まず運輸省港湾局計画課港湾計画審査官<sup>42</sup>の堀井修身への主尋問が、1981年9月の口頭弁論では、兵庫県土木部港湾課課長の高鍋令一への主尋問がそれぞれ行なわれた。両者ともに被告側による選出である。行政の現役職員の出廷、特に兵庫県の港湾整備、利用、保全に関する事務を総括する高鍋令一が出廷したことは、1981年9月の西宮市議会でも市議会議員の質問に取り上げられるなど関係者の関心を集めることになった。その後、1981年10月の口頭弁論で堀井への反対尋問が行なわれ、その次の口頭弁論では、高鍋への反対尋問が予定されたのである。

しかしながら、提訴から4年にわたって続けられた口頭弁論は、1981年10月のそれが最後となった。証人調べの実施によって、訴訟終結の見通しが全くつかなくなっただけでなく、兵庫県が尼崎西宮芦屋港の整備事業を進めていく上で不利となりかねない言質を原告側に取られることも予想されたことから、1981年7月に兵庫県の指示を受けた西宮市の八木米次市長が、訴訟の取下げを前提として、甲子園地区の埋立面積の縮小、甲子園浜の保全、将来的な埋立工事の凍結を盛り込んだ「埋立問題の解決を図るための市長の提案」という実質的な和解案を原告らに提示したのである<sup>43</sup>。これを原告側が受け入れたことによって、同年10月以降の口頭弁論は全てストップすることになった。

西宮市では、それ以前から「地域に問題を抱えておりましては、予算獲得の面で必ずしもプラスにならない」<sup>44</sup>と、港湾計画取消・埋立工事差止めをめぐる訴訟が長期化していることで、政府からの事業予算の確保が困難なものとなっており、埋立地の造成・下水処理場建設ならびに下水道整備

事業の遅延を招いていることも問題となっていた。また当時、建設省を中心に造成の準備が進められていた泉州沖の関西国際空港へのアクセスを確保し、既存幹線道路の過密化<sup>45</sup>の解消を図るために、埋立地間に大阪湾岸道路を建設することが求められている状態にあった。これらについては、原告側が1978年から1981年にかけて埋立免許の更新、下水処理場・大阪湾岸道路計画決定の処分取消を請求する民事・行政訴訟を立て続けに提起して、すべての事業の着工をストップさせるなど、デッドロックの状態が発生しつつあったのである。このことから行政側は、訴訟を終結させるために原告側に譲歩する必要があったのである。

ここまでについて小括すると、西宮甲子園浜埋立公害訴訟の意義は、港湾計画の取消や埋立工事の差止めなどを求めたことよりも、結審の直前にまで追い込まれた審理を請求の併合などによって継続させ、それによって行政が港湾計画を確定、あるいは埋立工事や大阪湾岸道路の建設などの事業に着手することを事実上不可能な状態に追い込み、最終的にはそれから港湾計画の見直しや将来的な埋立工事の凍結などの譲歩を引き出した点にある。そして、これによって長らく続いた行政と市民の対立状態は緩和されることになり、図1の②から③の関係に変容していくことになったのである<sup>46</sup>。

それでは、行政と市民の関係の変容は、尼崎西宮芦屋港の事業内容の見直しにどのような影響を及ぼすことになったのであろうか。次章では、この点について「行政」の構造的特徴ならびに複雑に入り組んだ「地域の課題」を踏まえながら検討していくことにしたい。

#### 第4章 行政－市民関係の変容と事業内容への影響

1982年1月に原告側は、1981年7月に西宮市が提示した「埋立問題の解決を図るための市長の提案」に対して、9項目の和解受入れの基本方針を西宮市に申し入れた。この基本方針において原告らは「原告団と県、市の意思が合致するに至った場合は、その内容による裁判上の和解を成立せしめ、もしくは、その内容につき裁判外の合意書に当事者調印と同時に訴訟を全面的にとり下げる」<sup>47</sup>ことを示している。

西宮市を仲介役とした兵庫県と原告団の和解交渉を分析するにあたっては「行政」の多元性と、

それぞれの「地域の課題」がいかなるものであったのかについて、ここであらためて整理しておく必要があると考えられる。本研究の事例分析において「行政」が中央政府（特に運輸省・建設省）、地方自治体（兵庫県、西宮市）を、「市民」が西宮甲子園浜埋立公害反対運動（訴訟原告団を含む）を指していることは、第2章で説明したとおりである。そして、それらが解決すべき「地域の課題」は、以下のとおり、それぞれ全く異なるものであった。

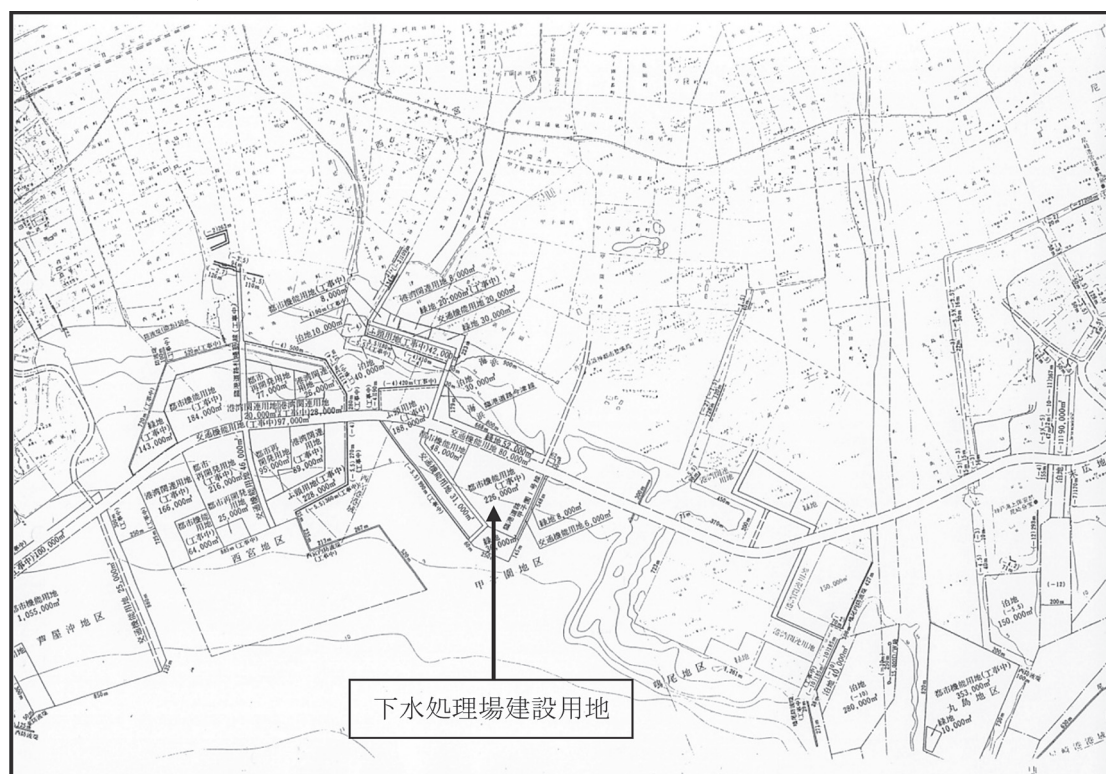
まず、中央政府が解決を目指していた「地域の課題」は、大阪湾岸道路の建設をはじめとする大阪湾一帯の港湾整備であった。つづいて、西宮市が解決しようとした課題は、市内の下水道整備であり、そのためには埋立地に下水処理場を建設する必要があった。これらの事業の実現のために、兵庫県は埋立地を造成していくことを求められていたのである。これら「行政」に対して「市民」すなわち西宮市甲子園地区の地域住民は、開発によって発生すると予想される公害を事前に防止し、地域の良好な環境を維持することを課題としており、そのために港湾計画の再検討を兵庫県や西宮市に要求し続けてきたのである。

以上のとおり、それぞれのアクターが解決を求める「地域の課題」は、重層化・複雑化しているものであり、大阪湾一帯から西宮市甲子園地区まで幅広いスケールのなかで解決を必要するものであった。当然ながら、その解決に向けては「行政」や「市民」の間に存在する多様で混在した意図を調節していく必要もあったのである。これらのことから、それぞれの「地域の課題」を解決するために「行政」すなわち兵庫県と西宮市は、埋立面積の縮小と環境保全に配慮した埋立地の利用案を市民に提示し、訴訟の終結を目指すことになったのである。とりわけ「行政」が埋立工事の再開、大阪湾岸道路の建設、下水処理場の建設ならびに西宮市内の下水道整備の速やかな実現を図るためには、訴訟原告団との和解という解決策が最も有効であり、また西宮甲子園浜埋立公害訴訟の審理が本格化しつつある状況において、兵庫県土木部港湾課課長など行政関係者の証人調べを回避するためには、この手段しか残されていなかったとも捉えられる<sup>48</sup>。

さて、1982年7月になって和解に関する西宮市と原告団・原告側弁護団代表による協議が開始されることになった。この特徴は、訴訟の当事者である原告団と仲介役を務める西宮市が交渉を進め



図5 尼崎西宮芦屋港港湾計画図(1983年)



(出所) 西宮市立甲子園浜自然環境センター所蔵資料。

ていくというスタイルであり、後者が和解についての全責任を負うことになったのである<sup>49</sup>。

和解交渉では、埋立地の縮小、埋立地の土地利用、養浜、干潟・野鳥棲息地の保護などの点で、原告側の意見が港湾計画に反映されることになった。これらは、和解交渉の時点で行政と市民の関係が、対立のそれから図1の③にある「協働と緊張の関係」に移行していたことを示すものである。

このように事業内容に原告側の意見が反映された一方で、和解交渉では、住民運動発生のきっかけにもなった問題、すなわち今後、将来的な埋立の凍結と大阪湾岸道路のランプウェイを甲子園地区の埋立地に設置しないという課題をめぐって、行政と原告らの意見が対立することになった。これらのうち将来的な埋立の凍結については、原告団と西宮市が「西宮防波堤以北の水面については、ヨットの帆走、船舶の停泊及び航路等の水域として保全」<sup>50</sup>することで合意に達している。

最後まで紛糾したのが、大阪湾岸道路の甲子園ランプウェイを埋立地に設置する問題についてである。ランプウェイを設置することによって通過交通量が増大し、自動車公害が発生する危険性が考えられただけに、原告側は交渉のたびに西宮市が甲子園ランプウェイの設置を反対する立場をとるよう要求を続けた。しかし、西宮市が上級機関

である兵庫県から甲子園ランプウェイを設置しないという確約を取りつけることは困難であり、1982年10月の交渉で「市長としては原告団の意

向を十分<sup>(ママ)</sup> 体して、甲子園ランプウェイ設置の可否について県と協議する」<sup>51</sup>ことを条件に、西宮市と原告団は、この点について合意するに至ったのである<sup>52</sup>。

1982年12月に原告団と西宮市が合意書に調印し、和解は成立した<sup>53</sup>。この和解により甲子園地区の埋立予定面積は、157haから80haに縮小されることが確実となり、埋立地の利用も環境保全に配慮したものとなった(図5を参照)。また、行政と市民が、地域の課題について交渉を積み重ね、そして合意に至るという解決策を導き出したことについても評価する必要がある<sup>54</sup>。

この和解に基づき埋立工事は再開され、今日では西宮市甲子園地区に海を挟んで80haの埋立地が広がり、その直上を大阪湾岸道路(阪神高速道路湾岸線)が通過している。ただし、和解から30年近くが経過した今日に至るまで、和解条項を大幅に逸脱した事業は実施されていない。それは、和解条項の履行状況を監視するために設立された甲子園地区埋立事業対策協議会の活動によるところが大きい。この協議会は「甲子園地区埋立事業

の実施にあたっては、背後地域住民の生活環境の保全を図りながら、事業を円滑に推進させる」<sup>55</sup>ことを目的に設立されたものである。西宮市甲子園地区の地域住民は、訴訟終結後も引き続き地域の良好な環境を維持するために、和解条項の履行状況などについて行政と交渉を続けてきたのである<sup>56</sup>。

## おわりに

本研究では、尼崎西宮芦屋港の整備事業と西宮甲子園浜埋立公害反対運動を素材として、地域の課題をめぐる行政と市民の関係とその変容について検討してきた。分析から得られた知見は、以下のとおりである。

まず、地域の課題の解決をめぐる対立を続ける行政と市民の関係は、前者の構造的特徴や意図、そしてそれらを取り囲む外在的要因が影響力を持つことによって変容していくものである。当然のことながら、そのベースには市民による行政への働きかけがある。

本研究で取り上げた事例では、尼崎西宮芦屋港の整備事業をめぐり 1971 年から 1981 年まで 10 年間にわたって「行政」（兵庫県・西宮市）と「市民」（西宮市甲子園浜地区の地域住民）が対立することになった。その過程では、西宮市甲子園地区の地域住民が請願や陳情を相次いで提出したことによって、1973 年に港湾計画の対案作りの開始ならびに埋立工事の一時中止が実現し、その直後に第 1 次オイルショックが発生した関係から事業内容の抜本的見直しが行われてはいるものの、行政と市民の敵対的な関係は、維持されたままの状態にあった。

このような両者の関係は、西宮甲子園浜埋立公害訴訟の審理が進行し、裁判長の交替によって証人調べが開始されたことや、同港の整備事業に関連して多数の開発プロジェクトが進行しつつあったことが影響して緩和されることになった。兵庫県や西宮市は、証人調べによって市民側に不利な言質をとられることや訴訟が長期化することを警戒し、その一方で中央政府から大阪湾岸道路の建設などの開発プロジェクトの推進・実現を求める圧力も高まっていったことから、市民（訴訟原告団）側に譲歩、妥協する姿勢を示していったのである。これらの問題をもう少し広い文脈でみれば、市民が行政の政策決定などに対して指導力を発揮するためには、その構造的特徴について見極め、

そのウィークポイントを追及すること、さらには外在的要因を巧みに自身のリソースとして取り込み、それらを活用していく必要があると言える<sup>57</sup>。

つづいて、敵対的な行政と市民の関係が改善され、図 1 の③もしくは④の関係に変容した場合において、それらの維持は市民の側に委ねられる部分が多いことである。本研究の事例では、1981 年から行政と市民の関係は、協働と緊張の関係に移行している。しかしながら、和解交渉のプロセスならびに訴訟終結後の甲子園地区埋立事業対策協議会による和解条項履行のチェックのケースなどが示しているとおり、市民は行政と涉り合う際に、少なくともそれと同等あるいはそれを上回る法知識や政策知識などを備えておくことが望ましい。また「市民」は「地域の課題」の解決に向けて「行政」に対して自律性を発揮し続ける必要がある。それが困難な状況に至った場合には「市民」が「行政」に包摂されてしまうことにもなり得るのである<sup>58</sup>。つまり「行政」と「市民」が「協働」や「協調」の関係を構築していくことと、それを維持することは異なる次元の課題であり、後者を実現するためには、市民の側に相当に高いハードルが課せられているのである。

最後に、本研究で得られた知見を、より一般化するためには、類似の複数の事例を比較することや、「行政」や「市民」の構造的特徴のほかに、後者のイデオロギー的な側面を考慮しながら検討していく必要があるであろう。「地域の課題」のスケールが行政と市民の関係にどのような影響を及ぼしているかについても考慮する必要があるが、これについては今後の課題としておきたい。ともあれ尼崎西宮芦屋港の整備事業と西宮甲子園浜埋立公害反対運動のケースは、行政と市民の関係、ならびにその変容のメカニズムを明らかにするための貴重な素材である。本研究では、これらの検討を通じて、行政と市民の関係ならびに「協働」について的一端を明らかにしたと考える。

---

### 【付記】

本研究は、日本公共政策学会 2005 年度研究大会報告論文「対立から協働へ－西宮甲子園浜埋立公害反対運動に見る行政と市民の関係－」を大幅に加筆したものである。

### 【注】

<sup>1</sup> 土山希美枝「「参加」と「協働」の時間」白石克孝編『分権社会の到来と新フレームワーク』日本評論社、2004 年、231 ページを参照。なお「協働」については、荒木昭次郎によると次の 6 つの限界があるという。①今日の行政活動

がいかにわれわれ市民生活の全分野に及んでいるとしても、その全範囲にわたって協働できるのかどうか、②地域住民組織への市民らの加入・参加の度合いによっても協働の限界が生じてくる、③地域社会には様々の住民活動組織が現に存在しているが、それらは現状のままでは行政と市民の協働を促す媒介構造になりえない、④市民と行政とが協働できる条件の整備が、市民側、行政側の双方において遅れている、⑤行政側にとって協働の限界はどんな点にあるのだろうかということであるが、それには、(1)公共的領域の問題の性質、(2)行政活動に従事している者の公務意識と公共感覚、(3)行政活動組織のあり方などが問題となってくる、⑥行政側の姿勢の問題(荒木昭次郎『参加と協働—新しい市民—行政関係の創造—』ぎょうせい、1990年、248-253ページ)。これらについては、いずれも詳細な検討を要する今日的課題であると考えられる。

② 林昌宏「環境の変化に対する行政の適応過程—尼崎西宮芦屋港の整備事業を事例に—」『創造都市研究』第4巻第1号(通巻5号)、2008年では、尼崎西宮芦屋港の整備事業のプロセスを詳細に検討している。それから、この事業に対して異議を申し立てた西宮甲子園浜埋立公害反対運動についての先行研究は、柴田悦子「港湾計画における市民参加—兵庫県甲子園浜住民運動にふれつゝ—」『人間生活と港湾』日本港湾経済学会、1980年、吉田薫「ウォーターフロントをめぐる市民運動と行政システム」都市環境研究会『都市とウォーターフロント』都市文化社、1988年、岡本洋浩「海浜保全と居住地環境」都市環境研究会『沿岸都市とオープンスペース』都市文化社、1991年がある。吉田と岡本は、この事例を、自然の砂浜・干潟・磯の保全を達成した自然保護の住民運動と捉えている。これは必ずしも誤りではないものの、この住民運動は、あくまで港湾整備に伴って発生するであろう公害の事前防止が目的であった点に留意する必要がある。また柴田は、西宮甲子園浜埋立公害反対運動が公害の事前防止と自然保護という2つの目的を同時に有していたことを指摘しているものの、そのどちらに主眼が置かれていたかについて言及していない。これらのことから本研究は、西宮甲子園浜埋立公害反対運動の全体像を明らかにすることも企図している。

なお、西宮甲子園浜埋立公害反対運動の詳細については、西宮甲子園浜埋立公害訴訟原告団編『甲子園浜を守る—イソガニは戦った』西宮甲子園浜埋立公害訴訟原告団、1991年も参照されたい。この文献には、多くの一次資料が転載されており、本研究も参照・引用した。

③ 港湾法は、港湾を「特定重要港湾」「重要港湾」「地方港湾」「避難港」の4つに分類している。この分類を「港格による分類」といい、2010年4月1日現在で、特定重要港湾23、重要港湾103、地方港湾871が存在する。(国土交通省港湾局「港湾管理者一覧表」

(<http://www.mlitt.go.jp/common/000115688.pdf> (アクセス日: 2010年6月27日))を参照)

まず、重要港湾は、国際海上輸送網または国内海上輸送網の拠点となる港湾その他の国の利害に重大な関係を有する港湾である。重要港湾の役割としては、①低廉で効率的な物流のための海上輸送網の拠点、②必需物資を取り扱う海上輸送網の拠点、③国土の均衡ある発展を支える海上輸送網の拠点、④その他の政策的な要請への対応があげられる。

特定重要港湾は、重要港湾のうち、国際海上輸送網の拠点として特に重要な港湾をいう。特定重要港湾の役割は、①低廉で効率的な物流のための国際海上輸送網の拠点、②必需物資を取り扱う国際海上輸送網の拠点があげられる。

地方港湾は、重要港湾以外の港湾のことで、避難港は、地方港湾のうち小型船の避難先として指定されたところ

である。(池田宗雄(小林義久監修)『港湾知識のABC(9訂版)』成山堂書店、2004年、29-34ページを参照)

なお、港格については、2000年の港湾法の一部改正によって引き下げが可能となった。2000年には重要港湾6港の港格が見直されている。(寺田一薫「港湾整備における地方分権と公民役割分担」『国際交通安全学会誌』Vol.33 No.1、2008年、59-60ページを参照)

④ 尼崎西宮芦屋港は、1969年3月に尼崎港、西宮港、芦屋港が統合され誕生した港湾であり、その際に重要港湾に指定された。なお尼崎港は、それ以前から重要港湾の指定を受けていた。

⑤ 本研究では、住民運動について「特定の地域の住民の運動」と定義する。これは「特定の地域にかかわりなく、より一般的な社会的・政治的問題の解決のために、より広範囲に及ぶ市民の参加によって展開される」性格を有する「市民運動」との混同を避けるためである。(阿部斉「市民運動」阿部斉ほか編『新版地方自治の現代用語』学養書房、1996年、39ページを参照)

⑥ 以下は、鳴海正泰『地方分権の思想』学陽書房、1994年、105-106ページによる。

⑦ 松野弘『地域社会形成の思想と論理—参加・協働・自治—』ミネルヴァ書房、2004年、25ページ。松野は「こうした〈市民—行政間関係における協働関係〉がたんなる行政活動の補完(あるいは、補助)の段階に止まっている限り、市民自治型の住民(市民)—行政間関係の協働方式を定着させることは困難である。換言すれば、住民(市民)が政策参画する形での政策的協働が具現化されることによってこそ、住民(市民)と行政との等価的な協働活動を推進し、市民自治型の協働行政を進展させることが可能となるのである」(同上、25-26ページ)と指摘している。

⑧ 賀来健輔・丸山仁編著『環境政治への視点』信山社、1997年、122ページ。

⑨ 取扱貨物量(輸移出入合計)の推移は、神戸港が1956年:1,314万トン→1961年:2,317万トン→1965年:4,217万トン、大阪港が1956年:1,410万トン→1961年:3,091万トン→1965年:5,780万トンとなっている。

⑩ 西宮市では、1960年代初頭に臨海部に日本石油を中心とした石油化学コンビナートを誘致する構想があった。これについては、コンビナートが開発されることによって大気汚染や水質汚濁など周辺環境が悪化することを懸念した地元の酒造業者が反発し、さらに兵庫県が阪神地区の臨海部の開発方針を重化学工業地帯開発から大規模港湾の整備に転換したことなどから、実現に至ることはなかった。

⑪ 尼崎西宮芦屋港西宮港区は、西宮地区、甲子園地区、鳴尾地区の3ブロックからなる。なお、芦屋市臨海部(同港芦屋港区)の埋立地には住宅団地が、尼崎市臨海部(同港丸島地区)の埋立地には工業用地がそれぞれ造成されることになった。

⑫ 運輸省港湾審議会「港湾審議会第28回計画部会資料 尼崎・西宮・芦屋港港湾計画書」1967年。

⑬ 鳴尾地区については、東洋建設株式会社が戦前から埋立免許を保有していたこともあり、1967年5月に埋立が開始された。

⑭ 西宮市「昭和46年度 公有水面埋立調査特別委員会会議録」1971年。

⑮ 神戸港や大阪港のコンテナ埠頭整備については、林昌宏「港湾整備における行政の多元化和ジレンマ—外貿埠頭公団を事例に—」『年報行政研究』第45号、2010年を参照されたい。

⑯ 西宮市甲子園地区は、大正時代に阪神電鉄株式会社がレジャー拠点として開発し、昭和初期には大林組が浜甲子園住宅地として売り出したことにより戦前、戦後を通じて工



場の煤煙を嫌う都市住民が多く転入した地域であった。そのため甲子園地区の地域住民は、自治会や小学校 PTA を中心として公害や競輪開催に伴う不法駐車問題などの社会問題に取り組むなど、生活環境の維持に積極的な姿勢を示している。

<sup>17</sup> これは、埋立反対運動、自然保護運動と同義ではない。「埋立公害」は、“Landfill and its Hazard”すなわち「埋立とそれに伴う公害の発生」という意味である。

<sup>18</sup> 南甲子園小学校 PTA「あゆみ」第 4 号、1971 年 12 月 23 日。

<sup>19</sup> 特に「科学的調査」つまり環境アセスメントの実施をめぐって行政と住民は最も激しく対立し、西宮甲子園浜埋立公害訴訟の提訴へと至る要因ともなった。

<sup>20</sup> この住民運動が活動の初期段階から上記の三原則を主張し続けている点について経済学者の柴田悦子は、計画参加について明確な主張を持った運動として位置づけられると指摘している（柴田、前掲論文、43 ページ）。確かに、この住民運動が、その発足当初からスタンスとして行政との対話を重視していたことは、間違いない。しかし、その主たる目的は、あくまで公害の事前防止であり、上記の三原則も、それに則して編み出されたものであると考えるべきである。住民運動の主たる目的が何かを確認しないままに、計画参加について明確な主張を持ったそれと位置づけることは、妥当性を欠いていると考えられる。

<sup>21</sup> 活動の広がりや、1970 年末の世論の公害問題に対する関心の高まりも影響していた。なお、1972 年から 1975 年にかけて西宮市議会に提出された埋立工事の一時中止などを求める請願書は 12 件、陳情書は 5 件にのぼる。

<sup>22</sup> 鳴尾地区は、埋立工事が完了していたため、土地利用計画を中心に見直しが進められることになった。

<sup>23</sup> オイルショックの影響ならび事業見直しの詳細は、林、前掲論文を参照されたい。

なお、この段階で地域住民の意見が西宮市による対案作成に反映されたという形跡を見出すことは困難である。

<sup>24</sup> 甲子園浜の埋立を考える会発起人会「趣意書」1975 年 9 月 14 日。

<sup>25</sup> 1974 年 10 月に鳴尾地区の対案が、1975 年 7 月に西宮地区の対案が、それぞれ公表された。鳴尾地区は、埋立土地利用の見直し（都市再開発用地の確保）が図られ、西宮地区は埋立面積の縮小（236ha から 145ha に縮小）と土地利用計画の見直し（都市再開発用地の確保）が図られている。

<sup>26</sup> 1976 年 5 月に埋立を考える会は、約 1 万 2 千人分の署名を添え「兵庫県西宮市甲子園浜を鳥獣保護区に指定することを求める請願」を前尾繁三郎衆議院議長宛に提出している。この請願については国会で採択され、1978 年 11 月 1 日に環境庁は甲子園浜一帯の 30ha を鳥獣保護区に、その外側 12ha を鳥獣特別保護地区に、それぞれ指定した。それから今日に至るまで甲子園浜一帯は鳥獣保護区、特別鳥獣保護地区に指定されている。

<sup>27</sup> 1975 年当時、西宮市における下水道の全人口比普及率は 32.2%と低く、全市面積比の普及率に至っては 10.4%という状態であった。（西宮市議会事務局『にしのみや市政の概要 75』1975 年、230 ページを参照）また、市内の既存の下水処理場は処理能力が既に限界に達していた。下水処理場を新設し、下水道整備地区を拡大することは、西宮市にとって解決すべき焦眉の課題であった。

<sup>28</sup> この後、埋立を考える会会員らは、西宮市役所での座り込み活動や、兵庫県との懇談会といった活動を展開している。

<sup>29</sup> さらに尾埜は「この環境アセスメントの欠如の中で、特に私ご留意賜りたいと思いますことは、県におかれては、海が現在大阪湾に広がっております海の価値ということに対するご認識が欠如しておるわけでございます。たとえば、海自体が自動車交通をさえぎっておったり、潮風とか、気温、湿度、その他健康上の問題について海の役割ということにご理解がない。甲山を全部削るという大騒ぎになりますけれども、大阪湾を埋め立てるという場合には平気でおやりになるという感覚の不均衡が問題の根本でございます」（「兵庫県尼崎西宮芦屋港港湾審議会議事録」1977 年 2 月 28 日）と指摘している。尾埜の発言は、西宮甲子園浜埋立公害反対運動が公害の防止を志向していたことを端的に示したものとと言える。

<sup>30</sup> 「兵庫県尼崎西宮芦屋港港湾審議会議事録」1977 年 2 月 28 日。

<sup>31</sup> 同訴訟については、水野武夫「甲子園浜埋立差止訴訟」『自由と正義』第 34 巻第 4 号、1983 年でも紹介されている。なお著者の水野は、同訴訟の原告側弁護団副団長を務めた。

<sup>32</sup> 港湾法第 3 条の 3 第 2 項は「港湾計画は、（中略）港湾の環境の整備及び保全に関する事項その他の基本的な事項に関する運輸省令で定める基準に適合したものでなければならない」としている。なお、この条項は、1973 年の港湾法改正の際に盛り込まれたものである。

また、港湾計画の基本的な事項に関する基準を定める省令（運輸省令第 35 号）第 3 条では「港湾の開発、利用及び保全並びに港湾に隣接する地域の保全の方針は、自然条件、港湾及びその周辺地域の経済的及び社会的条件、周辺の港湾の機能、港湾及びその周辺における交通の状況、港湾及びその周辺の自然環境及び生活環境に及ぼす影響、漁業に及ぼす影響等を考慮して、適切なものと」することを定めている。同省令第 16 条では「土地の造成及び土地利用」に関して「港湾及びその周辺の自然環境及び生活環境に及ぼす影響を考慮」することを定めている。

<sup>33</sup> 「尼崎西宮芦屋港港湾計画変更処分取消請求事件訴状」1977 年 10 月 17 日。

<sup>34</sup> 訴訟記録については、兵庫県立図書館郷土資料室に、兵庫県「尼崎西宮芦屋港港湾計画（変更）取消請求事件資料集（その一）」1980 年、兵庫県「尼崎西宮芦屋港港湾計画（変更）取消請求事件資料集（その二）」1980 年が所蔵されている。詳細については、こちらを参照されたい。

<sup>35</sup> 以下は「答弁書（兵庫県）」1977 年 12 月 22 日による。

<sup>36</sup> この訴訟と同時期に、神戸地裁では兵庫県を被告とする姫路液化天然ガス基地建設差止訴訟が進行していた。ちなみに裁判長は、西宮甲子園浜埋立公害訴訟と同一人物（林義一裁判官）であった。

姫路液化天然ガス基地建設差止訴訟は、姫路市、兵庫県御津町などに居住する住民 141 名と漁業者 5 名が、海域、大気汚染、液化天然ガス基地のタンク爆発の危険性を理由に、兵庫県の公有水面埋立免許処分の取消を求めて 1978 年 1 月に神戸地裁に提訴したものである。この訴訟の口頭弁論では、行政訴訟の訴訟要件の一つである原告適格の存否に審理が集中し、実質審理は行なわれないまま 1979 年 9 月に結審となった。そして同年 11 月に神戸地裁は、原告適格が認められないことを理由に訴えを却下した。原告側は、控訴を断念している。詳細については、上杉信敬「公有水面埋立と環境保護－姫路液化天然ガス基地建設差止訴訟第一審判決－」『山口大学教養部紀要（人文科学篇）』第 14 巻、1980 年を参照。

<sup>37</sup> 行政事件訴訟法第 19 条第 1 項によれば「原告は、取消

訴訟の口頭弁論の終結に至るまで、関連請求に係る訴えをこれに併合して提起することができる」としている。

<sup>38</sup> 兵庫県は、1978 年 11 月に裁判所に提出した「準備書面（五）」において「計画実現行為に伴う権利侵害ないしその可能性については、その行為が公権力の行使たる事実行為であれば行政訴訟によって、そうでなければ民事訴訟によって、それぞれ、取消し、執行停止、差止め、仮処分、損害賠償等の司法的救済を求める途は残されている」と主張している。このような主張をしていたがために、兵庫県は原告の工事差止めの予備的請求を自ら認めることになったと言える。

<sup>39</sup> 民事訴訟にあたり、裁判所は 1979 年 7 月 20 日、原告 1 人につき 1749 円の収入印紙を追納することを決定した。そのため原告は、2004 名から 831 名に再編成された。

<sup>40</sup> 「西宮甲子園浜埋立公害訴訟原告団ニュース」第 18 号、1981 年 3 月 30 日。

<sup>41</sup> 富澤の着任までに 2 名の裁判官が裁判長を務めているが、いずれも証拠調べや埋立工事をめぐる審理には消極的であった。

<sup>42</sup> 重要港湾、特定重要港湾については、港湾計画を運輸大臣に提出し審査を受けなければならないことになっている。運輸省港湾局計画課港湾計画審査官は、その規定によって提示されてくる港湾計画を審査する職務である。

<sup>43</sup> 和解交渉について西宮市助役（当時）の馬場順三は、「市総合計画でうたった七十年代全市下水道化を目指すには、埋め立て地に予定している終末処理場の建設がぜひとも必要だった。県は原告団との話し合いをつつねながら『訴訟があると、港湾計画変更の審議会で対抗手段を取られる。住民の合意を取り付けろ』という。和解案を示して仲介するしかなかった」（『朝日新聞』1983 年 2 月 15 日）と、その背景を説明している。

<sup>44</sup> 西宮市「市議会第 10 回定例会会議録」1981 年。

<sup>45</sup> 阪神高速道路や国道 43 号線沿道では深刻な自動車公害が発生し、公害訴訟にまで発展していた。

<sup>46</sup> 1977 年頃から西宮市内の婦人会・環境衛生協議会が埋立事業・下水道整備の早期実現を求め署名集めや請願の提出を行なったほか、西宮甲子園浜埋立公害反対運動ならびに同訴訟についてのネガティブキャンペーンを展開している。これらの活動は、原告らに心理的なプレッシャーを与え、住民運動を停滞させるきっかけにもなった。訴訟原告団が行政側からの和解に応じることになったのは、このような背景が存在していたからでもある。

<sup>47</sup> 西宮甲子園浜埋立公害訴訟原告団「『埋立問題の解決を図るための市長の提案』に対する申し入れ」1982 年 1 月 30 日。

<sup>48</sup> 埋立地に下水処理場を建設し西宮市内の下水道整備を図るという課題について言及すると、それは環境保全に配慮した事業であり、西宮市全域にかかわる問題でもあったことから、甲子園地区の住民が全面的にそれを拒絶することは困難であった。そのような状況を鑑みると、行政側が埋立地に下水処理場を建設することを企図したのは、事業の再開を図り、かつ市民の反対運動を抑えるという目的を有していたと考えられる。

<sup>49</sup> なお、原告と被告である兵庫県との直接的な交渉は、実施されていない。

<sup>50</sup> 西宮市「甲子園地区埋立事業の推進について（要望）」1982 年 9 月。

<sup>51</sup> 西宮市「大阪湾岸道路の甲子園ランプウェイ設置の件に係る県市協議について」1982 年 10 月 21 日。

<sup>52</sup> これについては当初、甲子園ランプウェイの設置について西宮市は「地元住民の意向を十分体して（中略）県と協議する」（西宮市「大阪湾岸道路の甲子園ランプウェイ設

置の件に係る県市協議について」1982 年 9 月）としていた。しかし、原告側が「地元住民」の規定が曖昧で、将来に禍根を残すことになることと反発し、西宮市も譲歩したため、字句は「原告団の意向を十分体して」に変更されたのである。

<sup>53</sup> この和解は、裁判上の和解ではない。そのため、和解の履行に際しては、強制力が伴わないという問題点が存在している。

<sup>54</sup> 原告らが、和解交渉に臨んだ西宮市長の八木米次、市助役の馬場順三と信頼関係を構築できたことも、和解へ至る要因の一つであった。

<sup>55</sup> 「甲子園地区埋立事業対策協議会設置要綱（案）」1982 年 12 月 28 日。

<sup>56</sup> 1995 年 1 月 17 日に発生した阪神・淡路大震災を受けて、兵庫県は 1996 年 9 月に西宮地区の埋立地を拡張し防災拠点を設置する構想を発表している。これについて西宮市甲子園地区の地域住民が反発し、和解条項の不履行を理由に訴訟に発展しかけたほどである。そのためこの構想は、ひとまず立消えとなった。

<sup>57</sup> 逆説的ではあるが、行政が強固なスクラムを組んで一枚岩となり、意思統一が図られていくほどに、市民がそれに対して指導力を発揮することは困難になると言える。

<sup>58</sup> このジレンマに陥ったのが、2000 年に国・阪神高速道路公団（現：阪神高速道路株式会社）との間で公害・環境対策の実現などを条件に和解が成立した尼崎大気汚染公害訴訟のケースである。この問題の詳細ならびに評価については、阿部泰隆「尼崎公害訴訟における和解の評価」小高剛先生古稀祝賀編集委員編『現代の行政紛争』成文堂、2004 年に委ねる。

（大阪市立大学大学院創造都市研究科客員研究員）